L'enseignement supérieur en Amérique latine

Une décennie perdue

Simon Schwartzman

La décennie perdue

L'Amérique latine se souviendra des années 80 comme d'une décennie perdue. Presque tous les pays de la région ont été confrontés à une détérioration des mœurs politiques, à une stagnation de l'économie, à une dégradation des conditions de vie et à une désagrégation des valeurs culturelles. Le sentiment qui domine au début des années 90 est que toutes les voies ont été explorées, que tout ce qui était envisageable a été tenté et que rien n'y a fait. Dans les années 50 et 60, il était encore possible de blâmer les oligarchies locales et leurs alliés sur la scène internationale, et d'espérer qu'une plus grande mobilisation politique et une participation accrue des citoyens déboucheraient sur une ère nouvelle. Dans beaucoup de pays, le populisme a accouché de régimes militaires qui ont engendré des guérillas révolutionnaires, lesquelles ont provoqué à leur tour une répression militaire et une généralisation de la violence. Lorsqu'ils eurent joué toutes leurs cartes, les régimes militaires cédèrent la place à des démocraties chancelantes et peu crédibles, incapables de maîtriser la croissance budgétaire, de juguler la corruption et de faire face aux difficultés croissantes dues à l'obsolescence de l'appareil économique et à la décomposition du tissu urbain.

La stagnation économique ébranla un axiome tenu pour fondamental pendant des décennies, selon lequel la modernisation des structures sociales et économiques apporterait automatiquement le progrès. Aucune région ne s'est modernisée aussi vite que l'Amérique latine au cours de ces vingt dernières années. Presque partout, l'agro-industrie mécanisée a supplanté l'agriculture traditionnelle, faisant refluer la population rurale vers les villes. Les moyens de communication de masse ont pénétré les zones les plus reculées, propageant le langage, les habitudes de consommation et le système de valeurs des communautés urbaines. L'amélioration des conditions sanitaires de base a entraîné

Simon Schwartzman (Brésil). *Professeur de sciences politiques à la Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, Université de São Paulo ; directeur scientifique du Núcleo de pesquisas sobre educação superior (NUPES), Université de São Paulo; président, de 1989 à 1991, de l'Association brésilienne de sociologie. Auteur ou coauteur de nombreux articles et ouvrages. Parmi ceux-ci, citons :* Universidade Brasileira : organização e problemas ; A pesquisa universitaria em questão ; The development of the scientific community in Brazil.

une chute spectaculaire du taux de mortalité infantile et un fort accroissement de l'espérance de vie, aboutissant à une explosion démographique que l'utilisation massive des méthodes contraceptives ne commence qu'aujourd'hui à tempérer. Même si l'éducation n'a pas encore été généralisée, la proportion de la population qui en bénéficie aux différents niveaux, de l'instruction élémentaire à l'enseignement supérieur, n'a jamais été aussi importante. La situation en Amérique latine est très contrastée : beaucoup de pays et de régions souffrent encore de leurs maux traditionnels — pauvreté des zones rurales, analphabétisme et accès insuffisant aux services médicaux et sanitaires. Mais les problèmes des années 90 sont tout à fait de notre temps : villes surpeuplées, environnement pollué, services éducatifs médiocres, culture de masse, chômage des jeunes, délinquance organisée, violence urbaine, abus de l'alcool et des stupéfiants, aliénation, bureaucratie pléthorique et incapacité croissante des autorités de résoudre ces problèmes.

La question fondamentale est de savoir si ces dix années perdues n'auront été qu'une période de transition ou s'il faut y voir l'amorce d'une crise permanente des sociétés latino-américaines. La crise actuelle touche certains pays ou régions plus que d'autres, à tel point que divers auteurs commencent à distinguer les pays « viables » et les pays « non viables », ces derniers leur paraissant souffrir d'une désorganisation économique, sociale et politique semblable à celle qui affecte tant de pays de l'Afrique subsaharienne. En dehors, peut-être, de certains cas extrêmes, c'est là une simplification inacceptable. N'abjurer la foi naïve dans le développement économique et le progrès professée hier que pour verser dans un pessimisme et une morosité sans nuances ne nous mènera pas bien loin. Il importe que nous examinions de beaucoup plus près les expériences passées et présentes si nous voulons comprendre non seulement pourquoi tant d'espoirs et de projets ont avorté, mais aussi pourquoi d'autres initiatives donnent, semble-t-il, de meilleurs résultats, et suggérer des voies plus prometteuses.

L'enseignement supérieur n'est qu'un élément de ce tableau général : pour bien en comprendre l'évolution récente et les dilemmes actuels, il convient de les replacer dans le cadre de ces dix années perdues. Il ne servirait à rien, toutefois, de passer au crible la situation de l'enseignement supérieur si l'on n'y voyait qu'une raison supplémentaire de céder au pessimisme. Nous adoptons, quant à nous, le point de vue opposé. En dépit de ses difficultés manifestes, l'enseignement supérieur nous paraît être l'un des secteurs où il reste encore des choses à tenter et dont on peut espérer qu'il jouera un rôle important et bénéfique dans le redressement de la région.

Les origines

Sous sa forme actuelle, l'enseignement supérieur a été créé dans les pays d'Amérique latine au moment de l'indépendance, au début du XIXe siècle, s'est progressivement développé pendant quelque cent cinquante ans et a connu une croissance brutale durant les années 60 et 70 avant de se stabiliser de nouveau au cours de la dernière décennie. Avant l'indépendance, les quelques établissements d'enseignement supérieur qui existaient étaient dirigés par des représentants de la contre-Réforme catholique arrivés avec les colons espagnols. La lutte pour l'indépendance politique a été marquée par les idéaux laïcs, le goût des connaissances techniques et le rejet général des institutions universitaires traditionnelles.

Durant toute cette période, les partisans des deux bords opposèrent tradition et temps nouveaux, savoir scolastique et connaissances pratiques, enseignement général et formation professionnelle, tradition coloniale et création d'États-nations modernes. Les universités offraient un cadre tout trouvé à ces affrontements. Au siècle suivant, conservateurs et libéraux, catholiques et positivistes ne cessèrent de se combattre, tour à tour créant de nouvelles institutions publiques, fermant les universités catholiques, les rouvrant, les finançant avec les deniers publics ou leur coupant les vivres. Les uni-

versités catholiques disparurent au Mexique, coexistèrent avec les universités laïques au Chili, ne s'implantèrent au Brésil que dans les années 40, plus tard encore en Argentine.

L'indépendance politique ne changea pas grand-chose sur le plan social et économique. Les élites éclairées parlaient le français, se rendaient en Europe et reprenaient les idées des penseurs français, notamment leurs idéaux démocratiques et rationalistes ; cependant, les sociétés latino-américaines demeuraient aussi étriquées que leurs économies fondées sur l'exportation d'un petit nombre de produits, de vastes îlots de peuplement englués dans la tradition ou la décadence, un ou deux grands centres administratifs ou portuaires et, au Brésil, un système esclavagiste qui ne sera aboli que vers la fin du XIX[e] siècle. Peu de gens avaient besoin, pour exercer leur métier, de posséder des connaissances et des compétences spécialisées, à l'exception de ceux qui avaient pour tâche de démêler l'écheveau des systèmes juridiques hérités du baroque droit hispanique, des officiers et des médecins. Le droit, le génie militaire et la médecine étaient les principales disciplines étudiées, et aucune n'était assez exigeante pour que l'on y fît grand cas de l'innovation ou du talent.

A ce penchant pour les grands discours, à ce relatif manque de compétences intellectuelles et techniques et à cette inefficacité sur le plan social, il faut ajouter le caractère centralisé et bureaucratique de l'administration. Par une sorte de mouvement de balancier, les nouveaux États organisaient leur système éducatif en réaction contre les traditions centralisatrices du passé, ce qui n'empêchait pas ce système de se préoccuper davantage de distribuer honneurs, titres et privilèges — richesses artificielles qui ne peuvent avoir cours que si elles sont régulées au plus haut niveau — que de dispenser un savoir proprement dit. D'une manière plus générale, toute l'entreprise coloniale, tant portugaise qu'espagnole, en Amérique latine reposait sur la centralisation de l'autorité et du pouvoir et, pour les élites locales, il n'y avait pas d'autre système.

Ces tendances centralisatrices n'allèrent pas sans susciter de résistances. La révolte des étudiants de l'Université de Córdoba (Argentine) en 1918, qui obtinrent que leur établissement soit géré conjointement par leurs représentants, des membres du corps enseignant et d'anciens diplômés, marqua un tournant décisif. Le mouvement de Córdoba — la *Reforma* — fit bientôt des émules sur tout le continent, conduisant à l'adoption de règles analogues dans les universités publiques de la plupart des pays. Malgré ses discours enflammés contre l'*establishment* universitaire, ce mouvement se montra conservateur dans ses actes. Là où il aboutit, les universités eurent moins à souffrir des ingérences, autrefois quotidiennes, du pouvoir central, sans pour autant s'ouvrir à de nouveaux groupes sociaux ni améliorer la qualité de leur enseignement. L'autogestion impliquait que toutes les décisions fussent soumises à un vote, ce qui excluait toute autorité institutionnelle. Ce n'est pas un hasard si la *Reforma* partit de Córdoba, une province de l'Argentine qui était en passe d'être éclipsée par Buenos Aires, économiquement et politiquement en plein essor. Même dans les régions qui n'étaient pas touchées par le développement économique, les villes s'agrandissaient, leur population augmentait et les structures traditionnelles du pouvoir étaient menacées. Une fois réformées, les universités latino-américaines devinrent des tribunes où les enfants des élites traditionnelles exprimèrent leur dépit face à la décadence de leurs aînés et leurs espoirs pour l'avenir.

Au début des années 60, les contradictions entre la course à la modernisation des sociétés latino-américaines et l'étroitesse de vues de leurs dirigeants aboutirent à une recrudescence du militantisme politique, qui fut alors réprimé avec une violence sans précédent. Cette répression fut la réponse à la contestation étudiante, parfois soutenue par les enseignants, des régimes militaires arrivés plus ou moins simultanément au pouvoir dans de nombreux pays à cette époque : après 1966 en Argentine ; en 1964, puis, de manière plus affirmée, en 1969 au Brésil ; et en 1973 au Chili — sans oublier le massacre des étudiants en 1968 à Mexico. Au départ, les militaires ne voyaient dans la crise de l'enseignement supérieur qu'un problème de police et de discipline. Diverses mesures furent prises

selon les endroits : des recteurs élus furent remplacés par des colonels, des enseignants furent limogés, des étudiants arrêtés, les sciences sociales interdites et l'instruction civique rendue obligatoire. De vastes secteurs des universités furent détruits et leurs membres démoralisés, tandis que des centaines d'étudiants rejoignaient la guérilla. Ce cycle expansion-répression-insurrection s'acheva dans toute l'Amérique latine vers la fin des années 70 et le début des années 80. Le moment était venu de reconstruire, de voir ce qui restait de l'enseignement supérieur d'autrefois et ce que l'on pouvait en faire. La contestation étudiante s'essoufflait et c'était à présent les enseignants et autres personnels qui se lançaient dans l'action syndicale. Dans la plupart des établissements de l'enseignement public, les professeurs exerçant traditionnellement à mi-temps avaient été remplacés par une nouvelle race d'enseignants professionnels à temps plein (qui étaient bien souvent les étudiants contestataires d'il y a dix ans) ou parfois par des chercheurs universitaires qui avaient accompli leurs études à l'étranger et espéraient que leur établissement prendrait modèle sur l'université dont ils étaient issus. La plupart des régimes militaires avaient alors disparu, mais un nouveau fléau menaçait déjà : la stagnation économique.

Un avenir incertain

Publiée en 1983, l'étude de Juan Carlos Tedesco sur les tendances et les perspectives du développement de l'enseignement supérieur en Amérique latine et aux Caraïbes est un répertoire et une synthèse inégalés des données disponibles, en même temps que la réflexion d'un érudit pour comprendre les causes des problèmes et des difficultés auxquels l'enseignement supérieur est aujourd'hui confronté (Tedesco, 1983). En la lisant, on découvre comment, au fil du temps, les universités élististes d'autrefois ont été remplacées par les établissements populaires actuels, tandis que la conception traditionnelle de l'université latino-américaine formant les élites politiques était détrônée, après les années 50, par la théorie du capital humain, elle-même abandonnée au profit d'une vision beaucoup plus nuancée du rôle de ce dernier dans le développement socio-économique et la modernisation. On découvre par quel cheminement on est passé d'une époque où l'on attendait des universités réformées et agrandies qu'elles deviennent des modèles de démocratisation à une époque où l'on ne voyait plus dans l'enseignement qu'un moyen de reproduire et d'accentuer les clivages et les inégalités du passé, et comment on a peu à peu perdu confiance dans la capacité des milieux universitaires de mettre eux-mêmes sur pied un enseignement compétent et adapté aux besoins de la société pourvu qu'on leur accorde suffisamment de liberté et de ressources, et comment on a dû reconnaître à regret la nécessité d'une planification et d'un contrôle au niveau de l'État.

Essor de l'enseignement supérieur

Tedesco décrit pour commencer l'extraordinaire expansion de l'enseignement supérieur en Amérique latine depuis les années 60, expansion qui a coïncidé avec l'essor des centres urbains et la disparition des vieilles oligarchies au profit de différentes formes de gouvernement populaire alternant avec des régimes autoritaires. Écrivant quelques années plus tard sur ce même sujet, Donald Winkler notait que « les effectifs de l'enseignement supérieur ont été multipliés par dix en Amérique latine entre 1960 et 1985, de sorte que l'on a abouti à des taux d'inscription approchant ceux que l'on relève dans de nombreux pays industrialisés. Les institutions privées ont accueilli plus que leur part de ces nouveaux venus et représentent aujourd'hui un tiers du nombre total des effectifs dans la région » (Winkler, 1990, p. XII).

Cette expansion, liée à certaines grandes tendances sociales et politiques, a été stimulée par la subsistance d'écarts considérables entre les salaires selon le niveau d'instruction. En 1950, l'Uruguay, l'Argentine et Cuba étaient les seuls pays où le pourcentage des jeunes en âge

de fréquenter l'université et qui y étaient effectivement inscrits se situait autour de 5 % ; en 1980, ce pourcentage n'était inférieur à 10 % qu'au Honduras, au Guatemala et en Haïti. Le tableau 1 illustre la situation dans toute la région au milieu des années 80.

Cette croissance ne fut nulle part le résultat d'une planification ou de décisions du gouvernement. Dans toutes les régions, elle fut alimentée par l'admission massive de jeunes femmes dans l'enseignement supérieur et aboutit à un fort développement des disciplines « faciles », telles les sciences sociales et humaines, au détriment des filières traditionnelles — droit, médecine et sciences de l'ingénieur. Autre phénomène qui y contribua : l'inscription de personnes plus âgées désireuses de parfaire leurs connaissances pour obtenir un poste ou une promotion dans la fonction publique, qui prenait alors une ampleur considérable dans toute la région. Pour la première fois, les étudiants étaient issus, dans leur majorité, de familles n'ayant jamais été en contact avec l'enseignement supérieur.

TABLEAU 1. Amérique latine : effectifs de l'enseignement supérieur, 1985

Pays	Effectifs	Femmes (%)	Pourcentage[a]
Argentine	846 141	53	36,4
Bolivie	95 052	—	19,0
Brésil	1 479 397	48	11,3
Colombie	391 490	49	13,0
Costa Rica	63 771	58	23,0
Chili	197 437	43	15,9
Cuba	235 224	54	21,4
El Salvador	70 499	44	13,8
Équateur	277 799	39	33,1
Guatemala	48 283	—	8,4
Haïti	6 289	—	1,1
Honduras	30 632	42	9,6
Mexique	1 207 779	36	15,7
Nicaragua	29 001	56	9,8
Panama	55 303	56	25,9
Paraguay	33 203	—	9,7
Pérou	443 640	35	23,8
République dominicaine	123 748	—	19,3
Uruguay	87 707	—	35,8
Venezuela	347 618	—	26,4

a. Pourcentage, dans chaque pays, des individus du groupe d'âge 20-24 ans inscrits dans l'enseignement supérieur, pour 1985 ou pour l'année la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.

Source. Brunner, 1990, d'après UNESCO, 1988.

Dans cette course aux diplômes, les étudiants s'orientaient vers les carrières qui leur étaient accessibles, plutôt que vers celles qui avaient leur préférence. La prééminence des sciences sociales et humaines s'explique par le fait que les études y sont moins coûteuses et moins ardues, et non par un soudain engouement des jeunes d'Amérique latine pour ces disciplines. Mais elle était confortée à cette époque par le fort accroissement des emplois offerts par le secteur tertiaire, corollaire typique de la modernisation en Amérique latine. Tant que la situation économique nationale le permettait, le développement de l'enseignement supérieur fut en grande partie financé par les recettes fiscales et encouragé par les nombreux débouchés offerts par un secteur public en expansion et par les privilèges réservés aux personnes justifiant de diplômes.

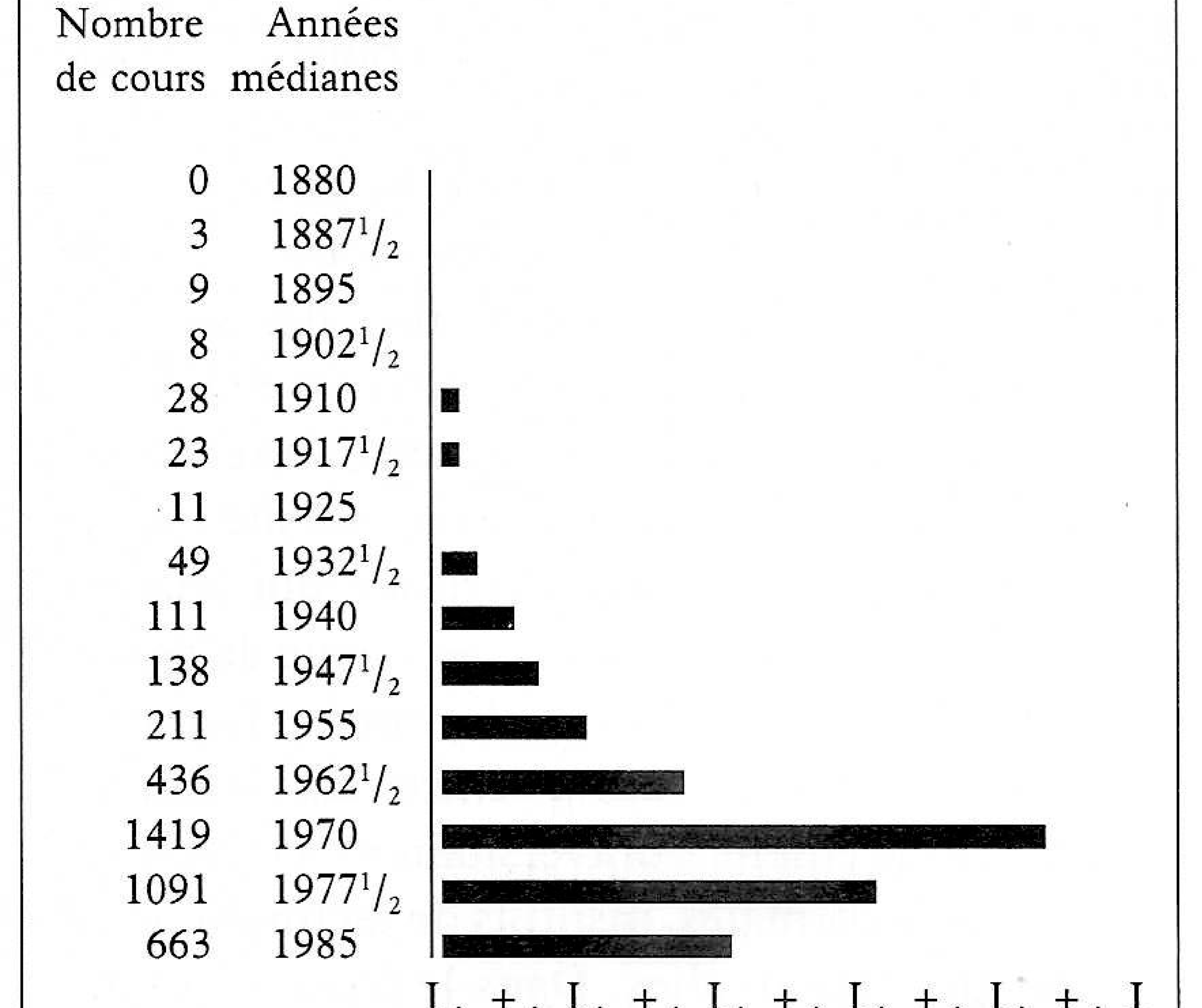
Le marasme économique des années 80 donna un coût d'arrêt brutal à l'essor de l'enseignement, entraînant une contraction du marché de l'emploi, des coupes dans le budget des universités, un désarroi et un mécontentement généraux (tableau 2). Ces difficultés furent ag-

TABLEAU 2. Dépenses mondiales consacrées à l'éducation, 1975-1985

	Montant total (en milliards de dollars des États-Unis)	En pourcentage du PIB	Par habitant (en dollars des États-Unis)
Monde (total)			
1975	330 117	5,5	84
1980	618 195	5,5	144
1985	681 195	5,6	144
Pays en développement			
1975	40 433	3,6	14
1980	93 384	3,9	29
1985	95 846	4,1	27
Amérique latine et Caraïbes			
1975	13 477	3,5	43
1980	31 397	3,9	88
1985	25 392	3,8	63

Source. Brunner, 1990, d'après UNESCO, 1988.

FIGURE 1. Brésil : Nombre de cours créés dans l'enseignement supérieur chaque année (par périodes de 7,5 ans)



Cas vérifiés : 4 200.
Pas d'informations : 100.

Source. ME/SEEC, 1988.

gravées par le retard avec lequel le système éducatif réagit habituellement aux projections économiques. Des données concernant le Brésil montrent que le nombre de cours nouvellement créés a culminé au début et au milieu des années 70, au moment où l'économie était en pleine expansion et qu'il est resté très élevé dans les années 80, alors que les premiers signes de la crise étaient déjà perceptibles (fig. 1).

Diversification

L'expansion s'est traduite notamment par la formation d'un vaste secteur privé qui accueille aujourd'hui plus de la moitié des effectifs dans certains pays comme le Brésil et la Colombie et un tiers environ d'entre eux dans l'ensemble de la région. Dans le livre qu'il a consacré à cette croissance de l'enseignement supérieur privé, Daniel Levy juge que ces établissements ont « remodelé les rapports de l'enseignement privé avec les multiples classes, couches et groupes d'intérêts qui composent la société comme ils ont remodelé ses rapports avec l'État » (Levy, 1986, p. 334). Cette différenciation, la plus visible qui se soit opérée ces dernières années, est loin d'être la seule : les universités se sont compartimentées, des institutions non universitaires se sont développées dans de nombreux pays et l'on a assisté partout à une importante décentralisation au profit des régions.

La rivalité entre l'enseignement public et l'enseignement privé remonte à l'époque coloniale, durant laquelle les seules universités du continent étaient celles que dirigeait l'Église catholique, en étroite concertation avec la couronne espagnole. Après l'accession à l'indépendance politique, au début du XIXe siècle, des établissements d'enseignement supérieur laïcs, généralement calqués sur le modèle napoléonien des « facultés » d'État préparant aux professions intellectuelles, ouvrirent leurs portes. Levy décrit les différentes étapes de cette mutation. Au terme de l'époque coloniale, l'Amérique hispanophone comptait quelque 25 universités (alors que les Portugais s'étaient toujours refusé à créer des établissements d'enseignement supérieur au Brésil). Un siècle plus tard, seuls la Colombie et le Chili possédaient encore des universités catholiques (Levy, 1986, p. 28-32). Dans les années 30, l'Église chercha à reconquérir sa place dans l'enseignement supérieur, en tentant, comme en Colombie ou au Brésil, de renouer ses liens avec l'État (Levine, 1981 ; Schwartzman, Bomeny et Costa, 1984) ou, le plus souvent, en créant des institutions indépendantes. Les universités catholiques entendaient donner à leurs étudiants la formation religieuse, morale et humaniste traditionnelle négligée, selon elles, par les universités publiques et, dans leur combat pour la liberté de l'enseignement, furent amenées, sans l'avoir voulu, à s'allier aux étudiants libéraux qui, depuis le mouvement de Córdoba, réclamaient l'autonomie des universités.

La deuxième vague de privatisation, pour reprendre la chronologie de Levy, apparaît comme une réaction de certaines fractions des élites

latino-américaines à la dégradation de l'enseignement public. En accueillant, au cours des années 60 et 70, des candidats de plus en plus nombreux à l'enseignement supérieur, les institutions publiques d'enseignement supérieur, autrefois très fermées, s'étaient transformées en bastions de la classe moyenne, le niveau des études y avait baissé et elles étaient devenues des foyers permanents d'agitation politique. Dans de nombreux pays, les élites décidèrent de se replier dans des établissements qui leur étaient réservés, fonction qu'assumèrent les institutions catholiques, des universités privées créées de fraîche date ou des établissements créés avec le soutien du gouvernement et où seule la fine fleur était admise.

La troisième vague se produisit essentiellement dans les pays où l'enseignement public n'était pas assez ouvert pour répondre à la demande massive d'une éducation populaire de niveau peu élevé. C'était le cas principalement au Brésil, au Costa Rica, en Colombie, en République dominicaine et au Pérou. Les nouvelles institutions réduisaient leurs coûts en rémunérant leurs enseignants à l'heure, en se cantonnant dans les disciplines « faciles » qui n'exigent ni matériel ni appui technique particuliers, en créant des classes du soir pour les étudiants travaillant durant la journée et en entassant ces derniers dans de vastes salles de cours.

Malgré cette expansion et ces privatisations, l'enseignement supérieur conserva son homogénéité sur le plan horizontal, tout en se stratifiant de plus en plus sur le plan vertical. On aurait pu penser que l'expansion se traduirait par une diversification des établissements, chacun suivant sa propre voie et répondant aux besoins de catégories différentes. C'eût été sans compter avec les vives pressions qui furent exercées pour que toutes les personnes instruites bénéficient des mêmes droits et du même traitement, revendications qui aboutirent à une discrimination accrue, à peine masquée. L'homogénéité sur le plan horizontal résulta de l'effacement des frontières entre institutions, carrières et filières laïques et religieuses, publiques et privées, intellectuelles et techniques. Peu d'étudiants d'Amérique latine fréquentent aujourd'hui les universités catholiques, en raison de leurs convictions religieuses, et rares sont les établissements catholiques qui parviennent ou même cherchent à inculquer à leurs étudiants les valeurs religieuses et morales pour la défense desquelles ils s'étaient constitués en entités autonomes. La distinction entre enseignement public et enseignement privé est moins tranchée qu'autrefois, en raison d'une part des subventions que l'État verse directement ou indirectement aux établissements privés et d'autre part de l'autonomie dont jouissent les universités sur le plan administratif et de la latitude qui leur est laissée de collecter des fonds ou même de percevoir des droits de scolarité. La même homogénéisation s'observe enfin entre les établissements proprement « universitaires » et ceux du type écoles normales, instituts de technologie ou écoles professionnelles. Dans le passé, faire des études supérieures était, comme en Europe, un privilège réservé à une minorité et dont la seule et étroite voie d'accès était une formation littéraire ou une formation scientifique de base acquise à l'école secondaire. Dans la plupart des pays, de nos jours, n'importe quel diplôme du second degré ouvre les portes de l'université, et aucune filière de l'enseignement supérieur, de la médecine à la diététique, de l'économie à la gestion hôtelière, de la physique aux techniques de la production, ne se verrait refuser le label « universitaire ».

Cette uniformisation sur le plan horizontal n'a pas abouti à une plus grande égalité, mais à une stratification accrue : les carrières les moins prestigieuses, comme l'enseignement et les métiers techniques, ne présentent guère d'attraits. L'échec et la désillusion sont extrêmement fréquents parmi les candidats aux diplômes les plus recherchés — censés pourtant être accessibles à tous de nos jours. Alors que l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires était considérée autrefois comme un beau résultat, quiconque aujourd'hui n'a pas décroché au moins une maîtrise est un raté. Carrières et institutions sont fortement hiérarchisées et socialement fermées, que ce soit au Brésil, où des examens d'entrée difficiles interdisant aux étudiants médiocres l'accès aux filières les plus prestigieuses,

ou en Argentine, où même s'il n'y a aucune sélection à l'entrée, les éléments les moins brillants sont éliminés au bout d'une ou deux années d'études.

Rendement, équité et coûts

Face à la nécessité manifeste d'améliorer l'enseignement supérieur en Amérique latine, on a multiplié les évaluations et les suggestions. Les problèmes relatifs au rendement, à l'équité et aux coûts sont au centre du document de réflexion rédigé par Donald R. Winkler (Winkler, 1990) pour la Banque mondiale, document qui constitue une autre mine précieuse d'informations.

Le rendement des universités latino-américaines, c'est-à-dire le rapport entre les ressources mises en œuvre et les résultats obtenus, demeure faible quels que soient les indicateurs retenus : nombre d'étudiants par enseignant, administrateur et autre catégorie de personnel, pourcentage des crédits affectés aux dépenses autres que les dépenses de personnel, rémunération du corps enseignant, nombre d'heures de cours, contributions scientifiques. Parmi les raisons avancées par Winkler, citons le fait que les considérations politiques prennent le pas sur la recherche de résultats dans la gestion des études, le rejet des directives gouvernementales par des universités jalouses de leur autonomie, l'absence d'une tradition d'administrateurs de carrière dans l'enseignement supérieur et l'inexistence de normes permettant d'évaluer le rendement.

Plus grave encore, personne ne sait quels bénéfices sociaux peut réellement apporter l'enseignement supérieur en dehors des avantages individuels qu'en retirent les diplômés. Winkler parle à cet égard de « rendement externe ». Si l'on connaissait le nombre de médecins, d'ingénieurs, de sociologues et de gestionnaires dont une société a besoin, il serait possible de le comparer avec celui des diplômés formés par les établissements d'enseignement, de mesurer la capacité de ces derniers de répondre à la demande et de les orienter ensuite dans la bonne direction. Toutefois, les projections relatives aux besoins en personnel étant aujourd'hui discréditées, les économistes préfèrent recourir à des estimations du « taux de rendement », expression qui désigne le rapport entre les revenus des diplômés et le coût de leurs études. L'effort qu'une société est prête à consentir pour rémunérer un spécialiste peut fournir un critère pour apprécier l'utilité de son travail. Il est alors possible de mesurer et d'améliorer l'efficacité du système éducatif en comparant les taux de rendement respectifs des études de haut niveau et des études moins poussées ou de deux formations professionnelles différentes. Il ressort de tels calculs que, si le rendement de l'enseignement supérieur est plus élevé dans les pays d'Amérique latine que dans d'autres pays, il demeure inférieur au rendement des autres niveaux d'éducation et semble avoir décliné ces dernières années, et que d'autre part les salaires sont nettement plus élevés et les débouchés plus nombreux dans certaines branches professionnelles.

Est-il possible, sur la base de ces informations, de formuler des recommandations préconisant, par exemple, de transférer à d'autres niveaux moins élevés du système éducatif une part des crédits alloués à l'enseignement supérieur et de subventionner les formations et spécialités peu lucratives de préférence à celles qui sont mieux rémunérées ? Outre des difficultés techniques (Leslie, 1990), les politiques fondées sur les taux de rendement social soulèvent un peu les mêmes problèmes que l'approche, aujourd'hui démodée, de la planification des ressources humaines. Sauf dans le cas, très éloigné de la situation qui prévaut en Amérique latine, où les lois du marché fonctionnent pratiquement sans entraves, les revenus de différentes catégories professionnelles sont déterminés par un ensemble de privilèges, de monopoles, d'avantages légaux, d'accords corporatistes et de préjugés sociaux qui n'ont pas grand-chose à voir avec les compétences des intéressés.

L'idée maîtresse des recommandations de la Banque mondiale est de transférer une part

des crédits de l'enseignement supérieur à l'éducation de base, de faire acquitter des droits de scolarité et de réduire les sommes investies par le secteur public dans l'enseignement supérieur. Winkler propose des solutions plus spécifiques. Il convient notamment, selon lui, de mettre en place des systèmes modernes de gestion de l'information en vue d'évaluer les coûts et la productivité, de tenir compte des résultats au moment de répartir les ressources entre les différents départements d'une université, d'instituer des mécanismes d'évaluation et de former les administrateurs des universités au maniement de ces outils. Winkler ne dit rien des raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont pas été plus largement utilisés. Ce n'est pas par ignorance : ces questions sont enseignées dans la plupart des universités, dans le cadre des cours de gestion et d'économie. La réponse est à chercher dans la discordance entre le diagnostic de Winkler, qui porte sur les aspects politiques et institutionnels, et les recommandations de la Banque mondiale, qui touchent aux aspects techniques et à la gestion. Comment améliorer l'efficacité des structures administratives sans s'attaquer aux problèmes politiques et institutionnels ?

Les universités publiques ne dépendent d'aucun gouvernement, les départements et facultés qui les composent sont eux-mêmes autonomes, et l'amélioration du rendement et des résultats est rarement leur préoccupation majeure. Il n'existe aucun moyen d'inciter des institutions publiques ou subventionnées par l'État à améliorer leur rendement interne, et les universités ne font pas exception. Les décisions budgétaires sont généralement prises sur la base des dépenses passées, sinon de préférences politiques, et les économies réalisées cette année peuvent se traduire par un budget en diminution l'année prochaine. En dehors d'indicateurs très grossiers, comme le nombre d'étudiants par enseignant ou la quantité d'articles publiés, il n'existe aucun critère reconnu de tous pour juger de ce que sont véritablement de bons résultats : donner à un plus grand nombre d'étudiants une formation de qualité légèrement inférieure ou donner à un moins grand nombre d'étudiants une formation de meilleure qualité, réduire le nombre d'heures de cours pour accroître le temps consacré à la recherche, investir utilement dans l'assistance technique au détriment de publications savantes ? Chacun de ces choix, parmi bien d'autres, a ses partisans et satisfait des intérêts particuliers. Le recours à des procédures d'évaluation et la prise en compte de critères de performance lors de la répartition interne des ressources supposent que l'on prenne position sur ces points, et il pourrait s'ensuivre de douloureux conflits entre départements, enseignants, chercheurs et étudiants. Au lieu de se quereller, pourquoi ne pas tenter de faire front commun pour obtenir davantage d'argent du gouvernement ? Tant qu'il fut possible d'augmenter les dépenses publiques, cette stratégie fit merveille. A présent que les caisses sont vides, de nombreux établissements trouvent préférable de réduire globalement leurs dépenses plutôt que de procéder à de déchirants arbitrages.

L'existence d'un corps d'administrateurs d'université suffirait-elle à modifier la situation ? Les universités publiques d'Amérique latine sont généralement dirigées par des professeurs élus ou nommés à des postes administratifs et placées sous le contrôle de toutes sortes d'organes collectifs représentant les enseignants de tous rangs, les étudiants et le personnel, lesquels ont des conceptions très différentes, et souvent contradictoires, de ce que devraient être la politique de l'université et les objectifs poursuivis et de la manière de déterminer les priorités. Il y a les petits groupes de chercheurs pour qui les universités ne peuvent être que des lieux d'érudition, les syndicats auxquels adhèrent de nombreux enseignants à plein temps ayant une formation insuffisante et se considérant comme des fonctionnaires parmi d'autres, les étudiants pressés de décrocher les diplômes qui leur donneront accès à une carrière auréolée de prestige et à des salaires élevés ; et leurs camarades des sections « faciles », moins prestigieuses, qui, n'ayant pas les mêmes qualifications et perspectives d'avenir que les premiers, trouvent un exutoire à leur frustration dans l'agitation collective ou un comportement anomique. Il manque aux uns et aux autres une culture et une éthique communes qui ne laisseraient planer aucun doute

quant aux objectifs d'une institution d'enseignement supérieur. Aussi bons soient-ils, des gestionnaires auraient bien du mal à canaliser au profit de l'administration le pouvoir détenu par ces groupes d'intérêts, en grande partie rivaux, et ne sauraient suppléer l'absence de traditions culturelles dans leurs établissements.

Les avantages professionnels et les salaires plus élevés accordés aux personnes possédant des diplômes, et dont ni Winkler ni Tedesco ne disent mot, constituent en eux-mêmes des facteurs importants d'inégalité face à l'enseignement supérieur en Amérique latine. Winkler montre que l'accès aux études supérieures reflète des discriminations sociales — les enfants issus de familles à faible revenu ont moins de chances d'être admis — et que les groupes à revenus élevés profitent davantage des subventions de l'État que les groupes plus défavorisés. Cette situation est particulièrement préoccupante au Brésil, où les écoles secondaires privées font office de filtres sélectionnant les élèves issus des couches moyennes ou des milieux aisés qui seront admis plus tard dans des universités publiques entièrement financées par l'État. L'iniquité fondamentale de l'accès à l'enseignement supérieur est passée inaperçue tant que la mobilité sociale était élevée et que les chances en matière d'éducation augmentaient pour tout le monde, mais elle devient manifeste en période de stagnation économique, lorsque l'ascension des uns se fait au détriment des autres.

Il n'est plus possible aujourd'hui, écrit Tedesco, de soutenir que l'enseignement supérieur est une aubaine pour tous sans distinction. Les salaires plus élevés auxquels ont droit les titulaires d'un diplôme universitaire sont perçus comme un transfert de richesse au sein de la société et non plus comme une conséquence d'un accroissement de la productivité. On commence à voir dans les sommes que l'État consacre à l'enseignement supérieur, et qui apparaissaient autrefois comme un investissement judicieux et tout naturel dans le capital humain, des subventions encourageant la consommation privée et les privilèges personnels. Le financement de l'enseignement supérieur doit être considéré comme un enjeu politique, lié à la répartition des richesses excédentaires entre groupes sociaux concurrents, plutôt que comme un problème purement technique. De telles considérations politiques n'impliquent pas que l'on renonce à concevoir des mécanismes de financement de nature à assurer comme il se doit l'égalité sociale, un rendement satisfaisant et une réduction des dépenses publiques et permettant de contrôler l'utilité sur le plan éducatif des sommes dépensées, mais il n'est pas possible de les écarter (Tedesco, 1983, p. 19).

La modernisation et les réformes

Les mesures qui ont été récemment adoptées ou préconisées pour tenter d'améliorer la situation des universités latino-américaines l'ont généralement été par des personnes étrangères au système éducatif et, qu'elles aient revêtu un caractère ponctuel ou global, incitatif ou obligatoire, ont rarement donné les résultats escomptés.

Les mesures d'incitation sont caractéristiques d'une époque plus clémente, où l'on croyait que des universitaires mieux formés, une assistance technique et des programmes d'échange feraient des merveilles. Dans les années 60, l'Université du Chili a mis en œuvre pendant plusieurs années un programme de coopération globale avec l'Université de Californie, avec l'appui de la Fondation Ford. Les projets de cette envergure ont été rares, mais des milliers d'étudiants du Venezuela, du Brésil et d'autres pays ont obtenu des diplômes supérieurs aux États-Unis et en Europe grâce à l'argent versé par des organismes nationaux et étrangers. La plupart de ces projets de coopération avaient pour ambition de donner à des étudiants une formation aux sciences modernes et de faire entrer la recherche scientifique dans les universités d'Amérique latine. Au Brésil, des millions de dollars furent dépensés dans les années 70 pour créer un nouveau cycle d'études supérieures dans les universités publiques. Dans les années 60 et 70 furent créés dans la plupart des pays des conseils de la recherche dont les

fonds servirent généralement à financer des travaux d'universitaires, palliant ainsi le manque de ressources de leurs établissements.

En partie grâce à ces efforts, de nombreux pays purent se doter d'une élite scientifique moderne et de haut niveau et d'une série d'institutions de recherche qui s'efforcent de maintenir l'Amérique latine au courant des derniers progrès de la science et de la technologie dans le monde (Schwartzman, 1991). Cela ne suffit cependant pas à transformer l'enseignement supérieur en profondeur, parce que deux courants de modernisation de sens contraire étaient à l'œuvre dans les universités latino-américaines. Le premier avait pour but de rendre leur enseignement plus scientifique, plus compétent et plus à la hauteur de ce qui se faisait dans le reste du monde, et donc, de ce point de vue, plus élitiste, tandis que le second, répondant à l'augmentation des effectifs, appelait un ensemble de techniques et de choix éducatifs et pédagogiques dont les élites issues du premier courant n'avaient cure. Connaissant des difficultés croissantes dans leurs rapports avec leurs universités, ces élites intellectuelles cherchèrent refuge dans les laboratoires, les instituts de recherche, les réseaux internationaux ou même dans des institutions entièrement nouvelles, en se désintéressant des problèmes plus généraux de leurs établissements d'origine. A cette défaillance relative, il faut en ajouter une autre, à savoir l'incapacité de la plupart des chercheurs en sciences et en technologie de contribuer plus efficacement à la satisfaction des besoins économiques et sociaux des pays de la région. C'est ce qui explique que, dans certains milieux en Amérique latine, on ait aujourd'hui le sentiment qu'il n'y a pas de réelle nécessité de renforcer les compétences scientifiques et que les gouvernements feraient mieux de mettre leurs ressources au service de besoins plus humbles et plus urgents (Vessuri, 1990).

Les réformes, exceptionnelles, ont souvent été traumatisantes. Au Brésil, la réforme de 1968 a été menée par un gouvernement militaire, d'où la difficulté de faire le tri entre les calculs politiques et les mesures visant réellement à améliorer l'enseignement. On prit pour modèle l'université américaine axée sur la recherche. L'ancien système des chaires fut abandonné au profit d'un découpage par départements, en même temps que l'on adoptait d'autres traits du système américain, tels que les unités de valeur, les instituts centraux et les programmes de troisième cycle. Dans la pratique, on plaqua le nouveau système sur le système traditionnel, et rien ne fut fait en prévision de l'accroissement de la demande qui déjà s'amorçait. En 1985, les militaires ayant quitté le pouvoir, une commission nationale fut chargée de réorganiser complètement l'enseignement supérieur. Cette commission, créée dans un esprit démocratique, réunissait des représentants de tous les partis politiques et groupes d'intérêts. Fait incroyable, elle parvint à mettre sur pied un projet de réforme cohérent, fondé sur la spécialisation des institutions, la mise en place de mécanismes d'évaluation et l'autonomie des établissements, qui se voyaient davantage responsabilisés. Aucune de ces mesures ne fut toutefois appliquée (Schwartzman, 1988).

La réforme entreprise au Chili dans les années 80 tranchait avec tout ce que l'on avait jamais tenté dans la région. Entre 1973 et 1980, les universités du pays furent placées sous le contrôle de l'armée, avec pour conséquences le limogeage d'un quart environ du corps enseignant et la fermeture de nombreux départements dans le secteur des sciences sociales et humaines (Cox, 1989). En 1981, le gouvernement militaire entreprit d'appliquer une politique diamétralement opposée à celle qu'avait adoptée le Brésil dans les années 60. Au lieu de s'inspirer d'un modèle unique, il diversifia les établissements d'enseignement supérieur ; au lieu de tenter de relever le niveau en créant des programmes d'études et de recherches de troisième cycle, il laissa jouer le marché ; au lieu de s'appuyer sur les universités publiques traditionnelles, il autorisa la création de nouvelles universités privées. Les études devinrent payantes dans tous les établissements, dont l'État ne subventionna qu'un petit nombre, qu'ils fussent privés ou publics, et des mécanismes furent créés pour les mettre en concurrence de façon à les inciter à plus de qualité et d'efficacité.

Même si la réforme ne produisait pas les résultats escomptés, il serait simpliste de n'y voir qu'un nouveau coup bas porté par les militaires à l'université. La commission nationale, créée en 1991 par le nouveau régime civil en vue d'élaborer une politique de l'enseignement supérieur, a repris au nombre de ses propositions plusieurs innovations de 1981, notamment la séparation des universités, des instituts spécialisés et des écoles techniques, la mise en concurrence des établissements et leur responsabilisation par le biais de différents mécanismes, dont des subventions indirectes, et le principe selon lequel les étudiants qui le peuvent doivent payer leurs études. Le nouveau projet comporte la création d'un conseil national des universités chargé de superviser l'ensemble du système et de mettre sur pied des procédures d'évaluation, d'accréditation et de répartition du budget, et l'on sent la volonté nettement affirmée d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, d'en rendre les conditions d'accès équitables et de promouvoir la création de programmes d'études et de recherche de troisième cycle.

Il est encore trop tôt pour savoir ce qu'il adviendra de ce projet qui, à l'heure où nous écrivons, est examiné par le Parlement chilien. S'il aboutit, il pourra servir d'exemple à d'autres pays en montrant qu'il ne faut pas encore désespérer de l'enseignement supérieur en Amérique latine et que les dix années perdues ne l'auront pas été tout à fait en vain si les pays de la région en tirent des leçons pour l'avenir.

La première de ces leçons est qu'aucun type d'établissement d'enseignement supérieur ne peut servir de modèle universel face à la complexité des besoins et de la demande. Le modèle traditionnel de l'université napoléonienne préparant à l'exercice d'une profession libérale ne faisait guère de place à la recherche, à la formation technique, à l'enseignement à distance, à l'éducation permanente, aux stages de formation professionnelle de courte durée ou aux disciplines littéraires. En prenant dans tous les cas pour modèle l'université-centre de recherche, on a peut-être contribué en certains endroits à éliminer la première de ces carences, mais on a rendu les autres encore plus irrémédiables. Chaque fois que l'on adopte un modèle unique, bien souvent au nom de l'égalitarisme, un petit nombre d'établissements donnent le ton et les autres ne sont que de plus ou moins pâles reflets d'un idéal hors de portée. Il est inévitable qu'une différenciation s'opère, sans se réduire pour autant à une stratification correspondant à différents degrés de l'échelle sociale.

La deuxième leçon est que les gouvernements seront de moins en moins en mesure de maintenir et de contrôler la qualité de l'enseignement supérieur ou de s'en soucier. Il y a de nombreuses raisons à cela, depuis les restrictions budgétaires jusqu'à l'incapacité des bureaucraties centrales de dicter à des institutions animées par l'esprit d'initiative, la participation et l'enthousiasme de leurs membres, les objectifs à atteindre et de les inciter à œuvrer dans ce sens. L'autonomie et la décentralisation sont inéluctables et risquent de brouiller encore un peu plus la ligne de démarcation entre institutions publiques et institutions privées, ne laissant subsister qu'un continuum où toutes les solutions intermédiaires, depuis les établissements à but lucratif contrôlés par des intérêts privés jusqu'aux universités nationales financées par les fonds publics, seront représentées. Cette diversification des contenus et des structures a pour corollaire le développement progressif d'un « marché » concurrentiel de l'enseignement supérieur, sous le double effet de la nécessité de se montrer compétitif pour attirer les étudiants et se tailler une part du gâteau et de l'instauration de mécanismes fiables d'évaluation et d'accréditation contrôlés par l'État.

La troisième leçon est qu'il serait naïf d'espérer que les institutions d'enseignement supérieur d'Amérique latine réaliseront d'elles-mêmes ces changements, mais pire encore de prétendre les leur imposer à coups de directives gouvernementales ou en intervenant dans leur gestion. Quels que soient leurs problèmes et leurs limites, ces institutions demeurent un vivier de personnes compétentes et motivées, et aucune réforme qui commencerait par démobiliser celles-ci n'aurait la moindre chance d'aboutir. L'impasse n'est qu'apparente, dans la mesure où les établissements d'enseignement supé-

rieur d'Amérique latine comptent suffisamment d'individus conscients des difficultés et des besoins actuels et prêts à participer et coopérer à tout projet de réforme bien conçu et pertinent sur le plan éducatif.

La quatrième leçon est que les compétences scientifiques, technologiques et pédagogiques qui existent au sein des institutions d'enseignement supérieur de la région constituent un précieux atout qu'il s'agit de ne pas sacrifier à des considérations étriquées, au pragmatisme ou à l'égalitarisme. Les pays d'Amérique latine ont absolument besoin de bonnes universités et de chercheurs, de scientifiques et de techniciens compétents, quels que soient leurs projets, dans le domaine de l'éducation de base, de l'enseignement supérieur ou dans d'autres domaines. Rien ne garantit, naturellement, que ces institutions et ces spécialistes agiront comme il convient ou que leurs efforts aboutiront; il est certain, au demeurant, qu'ils ne peuvent pas faire grand-chose à eux seuls. Mais la cinquième leçon, et probablement la plus importante, de cette décennie perdue est qu'il faut se garder de l'attitude empreinte de « robuste bon sens » mais anti-intellectuelle, qui a caractérisé ces dernières années tant de réformes et de propositions de réformes sans lendemain. ■

Références

BRUNNER, J. J. 1990. *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*, Santiago de Chili, Fondo de Cultura Económica.

CLARK, B. C. 1986. *The higher educacion system: Academic organization in cross-national perspective*, Berkeley, Los Angeles et Londres, University of California Press.

COX, C. C. Avril 1989. « Autoritarismo, mercados y conocimiento: evolución de las políticas de educación superior en Chile en los años « 80 », *Educaçao e Sociedade*, 32, p. 27-50.

LESLIE, L. L. 1990. Rates of return as informer of public policy: With special reference to the World Bank and Third World Countries, *Higher education*, vol. 20, n° 3, p. 287-300.

LEVINE, D. 1981. *Religion and politics in Latin America: The catholic church in Venezuela and Colombia.* Princeton, Princeton University Press.

LEVY, D. C. 1986. *Higher education and the State in Latin America: Private challenges to public dominance*, Londres et Chicago, The University of Chicago Press.

SCHWARTZMAN, S. 1988. Brazil: Opportunity and crisis in higher education, *Higher Education*, vol. 17, n° 1, p. 99-119.

----; BOMENY, H.; COSTA, V. 1984. *Tempos de capanema*, Rio de Janeiro et São Paulo, Ed. Paz et Terra et Editora da Universidade de São Paulo.

——. 1991. *A space for science. The development of the scientific community in Brazil.* University Park, The Penn State Press.

TEDESCO, J. C. 1983. *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América latina*, Paris, UNESCO, 48 p.

UNESCO. 1988. *Annuaire statistique.* Paris, UNESCO.

VESSURI, H. M. C. 1990. O inventamos of erramos: The power of science in Latin America, *World Development*, vol. 18, n° 11, p. 1543-1553.

WINKLER, D. R. 1990. *Higher education in Latin America. Issues of efficiency and equity.* World Bank Discussion Papers, n° 77, 148 p.